

Bijlage 1

Interne procesevaluatie project invoering reclamebelasting gemeente Groningen

1. Inleiding

De invoering van de reclamebelasting vloeit voort uit het huidige coalitieakkoord. Deze belasting dient als een instrument om de verrommeling van de openbare ruimte tegen te gaan en zo bij te dragen aan een aantrekkelijke leefomgeving. Bedrijven en instellingen kunnen zelf beslissen of de kosten van hun reclame-uitingen opwegen tegen de voordelen en daarnaar handelen.

Het project voor de invoering van de reclamebelasting begon op 1 oktober 2022 en wordt formeel afgerond in de eerste helft van 2025. Inmiddels is de reclamebelasting in uitvoering bij het Noordelijk Belastingkantoor (NBk).

De projectgroep is integraal samengesteld met inbreng vanuit verschillende disciplines:

- Intern in de projectgroep: projectleider invoering, beleidsmedewerkers belastingen, medewerkers van de directies Stadsontwikkeling, Veiligheid, Economische Zaken, en een communicatieadviseur.
- Extern in de projectgroep: ketenmanager NBk en projectleider uitvoering NBk.
- Extern betrokkenen (niet in de projectgroep): fiscaal-juridische adviseurs, Academie Lokale Belastingen, een bedrijf voor uitvoering van de nulmeting, en een bedrijf voor uitvoering van de opnames (namens NBk).

Het komt niet vaak voor dat we een belastingmaatregel evalueren. Toch is het doel van deze evaluatie om terug te kijken op het invoeringsproces en aanbevelingen te doen voor verdere optimalisatie van de reclamebelasting. Deze interne evaluatie richt zich op hoe de reclamebelasting is ingevoerd, welke aanpassingen zijn gedaan en welke nog nodig zijn.

We kunnen nog geen uitspraken doen over de effecten, daarvoor is de belasting nog te kort geleden ingevoerd. Na volledige invoering van de belasting zullen de effecten van de invoering van de reclamebelasting (daadwerkelijke vermindering van reclame-uitingen) worden geëvalueerd.

2. Projectdoelstellingen en resultaten

- Wat waren de oorspronkelijke projectdoelstellingen?

De projectopdracht was om ervoor te zorgen dat er een verordening werd opgesteld op basis waarvan de Gemeente Groningen reclamebelasting kan heffen, en dat deze verordening tijdig door de Gemeenteraad werd vastgesteld zodat deze op 1 januari 2024 in werking kon treden. De verordening moest objectief zijn, met een progressieve tariefstelling. Daarnaast moest de belasting in 2024 worden uitgevoerd.

- Zijn de doelstellingen behaald?

De doelstellingen zijn behaald. De verordening Reclamebelasting is tijdig opgesteld en vastgesteld, waardoor de invoering per 1 januari 2024 mogelijk was. De verordening is gebaseerd op het principe 'gelijke monniken, gelijke kappen': iedereen wordt op dezelfde manier behandeld, met zo min mogelijk vrijstellingen. De tariefstelling stijgt progressief naarmate de oppervlakte van de reclame-uiting toeneemt.

- Vergelijk geplande vs. behaalde resultaten:

Het project bestond uit vijf fases: voorbereiding, opzetten concept beleid, besluitvormingstraject, in- en uitvoering, en evaluatie.

Projectfase	Gepland resultaat	Behaald resultaat
1. Voorbereiding	Akkoord wethouder voor uitvoering en goedgekeurd projectplan. Uiterlijk 10 maart 2023.	Resultaat volgens plan.
2. Opzetten concept beleid	Gerealiseerde nulmeting en concept verordening. Uiterlijk 1 juli 2023.	Resultaat volgens plan.
3. Besluitvormingstraject	Door de Raad vastgestelde Verordening Reclamebelasting. Uiterlijk 1 januari 2024.	Resultaat volgens plan.
4. In- en uitvoering	Functionerende en kostendekkende belastinginning. Uiterlijk 1 juni 2024.	Voor deze fase was meer tijd nodig. De aanslagoplegging is van september 2024 naar januari 2025 gegaan.
5. Evaluatie	Opleveren projectevaluatie. Uiterlijk 31 december 2024.	Later door uitloop van voorgaande fase.

- Resultaten uitvoering 2024:

In 2024 werden 5.000 voormeldingen verstuurd, waarop 28,2% van de ontvangers reageerde. Van deze reacties gaf 75,9% aan akkoord te zijn met de voormeldingen.

Er zijn in totaal 104 bezwaren ontvangen op 1.495 verzonden aanslagen voor de reclamebelasting. Het NBk komt hoofdzakelijk drie argumenten in de bezwaren tegen. Het eerste argument is dat de bezwaarmakers aangeven dat ze niet de belastingplichtige zijn. Daarnaast is er een groep die aangeeft te twijfelen aan de grondslag (meestal de oppervlakte) en geeft een deel aan dat er geen reclame-uitingen aanwezig zijn.

3. Procesanalyse

- Hoe verliep de planning en uitvoering?

Oorspronkelijk was een gefaseerde invoering van de reclamebelasting niet voorzien. Om tegemoet te komen aan wensen die voortkwamen uit gesprekken met partners van de Koepel Economische Agenda, is bij het opstellen van het conceptbeleid alsnog gekozen voor een gefaseerde invoering. Dit gaf ondernemers, instellingen en organisaties de kans om zelf maatregelen te bedenken en door te voeren om het aantal en de omvang van reclames te verminderen. De fasering bestond uit twee stappen: van 1 januari 2024 tot 1 januari 2025 zouden de tarieven voor reclame-uitingen tot en met 2 m² en voor het eerste losstaande reclamevoorwerp op €0,- worden gesteld. Van 1 januari 2025 tot 1 januari 2026 zouden de tarieven voor reclame-uitingen tot en met 1 m² op €0,- worden gesteld.

In 2024 ontstond vertraging bij de uitvoering door de afweging tussen zorgvuldigheid en snelheid, zoals bij de invoering van een voormeldingstraject. Dit leidde tot een herziening van de planning. De wethouder informeerde de Raad hierover, en op voorstel van het college werd besloten om de tweede stap van de invoering van de reclamebelasting uit te stellen naar 1 januari 2026.

- Wat ging goed?

Bij de start van het project is de keuze gemaakt om projectmatig en integraal te werken. De projectgroep bestond uit mensen van verschillende disciplines (juridisch, economisch, technisch/uitvoering en communicatie). Ook het NBk was vanaf het begin betrokken. Daarmee

kwamen de verschillende invalshoeken voor de invoering goed in beeld. De projectgroep heeft de doelstelling behaald om de reclamebelasting per 1 januari 2024 in te voeren. Er werd ingezet op een zorgvuldig invoeringsproces met voormeldingen. Voorafgaand aan de invoering werden trainingen georganiseerd voor de projectgroep en medewerkers van het klantcontactcentrum en het team heffen van het NBk. In 2023 bracht de projectgroep ook een bezoek aan de gemeente Amsterdam om daar kennis op te doen over de invoering en uitvoering van reclamebelasting.

- Waar waren knelpunten en uitdagingen?

Voor de gemeente Groningen was de reclamebelasting nieuw. We zien dat de invoering van de reclamebelasting weerstand heeft opgeroepen bij een deel van de belastingplichtigen. Zo voerden een aantal ondernemersverenigingen verzet tegen invoering tijdens het besluitvormingsproces. De niet-coalitiepartijen stemden tegen de invoering van de reclamebelasting.

Reclamebelasting heeft weerstand opgeroepen. De wethouder, haar staf en leden van de projectgroep hebben uitgelegd wat reclamebelasting inhoudt en hoe deze werkt. Er werd tijd genomen voor een zorgvuldige invoering en uitvoering en een extra stap (voormeldingen) werd toegevoegd voor extra zorgvuldigheid. Dit gaf belastingplichtigen de mogelijkheid om het aantal en/of de omvang van reclame-uitingen voor de aanslagoplegging aan te passen.

Bij de invoering van reclamebelasting werd uitgegaan van het principe 'gelijke monniken, gelijke kappen', met een minimum aan vrijstellingen. Er was geen vrijstelling voor reclame-uitingen van culturele-, zorg- en onderwijsinstellingen om subjectiviteit te voorkomen. De raad heeft in november 2024 een amendement aangenomen waarmee we deze instellingen vanaf 2025 vrijstellen. Dit maakt de uitvoerbaarheid (tijdelijk) complexer en vraagt extra tijd en zorgvuldigheid. Ook is hierdoor meer tijd nodig om de effecten van de invoering goed te kunnen meten en vergelijken.

Een uitdaging bij de reclamebelasting is het doen van een objectieve opname van de reclame-uiting. Dit werk gebeurt handmatig en is vatbaar voor interpretatieverschillen en menselijke fouten. Er werd ingezet op duidelijke instructies voor de opnemers. Er werd steekproefsgewijs gecontroleerd op de resultaten van de opnames en na de voormeldingen werd een tweede opname uitgevoerd. Bij de tweede opname bleek in 226 gevallen dat de grondslag voor de aanslag hoger was dan eerder aangegeven in de voormelding. In het kader van zorgvuldigheid heeft het NBk in deze 226 gevallen een aparte tweede voormelding georganiseerd en is de aanslagoplegging van deze 226 gevallen verschoven van januari 2025 naar mei 2025.

Hoewel digitalisering en automatisering van opnames in theorie kunnen bijdragen aan meer objectiviteit en efficiëntie, blijkt uit ons onderzoek dat de beschikbare oplossingen momenteel relatief kostbaar zijn en nog geen aantoonbare vermindering van fouten of werkdruk opleveren. Daarom is er nu voor gekozen om de opnames handmatig uit te voeren. Zodra de techniek verder is ontwikkeld en in de praktijk zijn meerwaarde heeft bewezen, kan digitalisering opnieuw worden overwogen.

4. Samenwerking en Communicatie

De samenwerking binnen de projectgroep verliep over het algemeen goed. De samenstelling van de groep zorgde voor input vanuit verschillende invalshoeken. Juist deze verschillende invalshoeken maakten het waardevol om de projectgroep integraal samen te stellen; het hielp om elkaar scherp te houden en weloverwogen beslissingen te nemen.

De invoering van de reclamebelasting is opgenomen in het coalitieakkoord. Al bij de start van het project sprak de projectgroep de verwachting uit dat de invoering waarschijnlijk gepaard zou gaan met weerstand. Vanuit de projectgroep is daarom ingezet op een zo open mogelijke en duidelijke communicatie over de invoering. De communicatie richtte zich onder andere op nieuwsbrieven, het actualiseren van vraag-en-antwoordpagina's en andere informatie op de websites van de gemeente en het NBk met betrekking tot de reclamebelasting. Ondanks een grondige voorbereiding van het KCC van het NBk op mogelijke vragen, kwamen er tijdens het proces toch vragen binnen die niet direct beantwoord konden worden.

Voorafgaand aan en tijdens de invoering hebben de wethouders meerdere gesprekken gevoerd met ondernemers. Achteraf bleek dat het voor hen onvoldoende duidelijk was dat de nulmeting al op korte termijn zou plaatsvinden. Terugkijkend kunnen we constateren dat we hen hierover duidelijker hadden kunnen informeren, met name over wat dit in de praktijk betekende. Ook is de website naar aanleiding van reacties geactualiseerd en verbeterd.

5. Budget en Middelen

Door het NBk is de werkelijke belastingopbrengst 2024 berekend op 650 duizend euro en de uitvoeringskosten op 150 duizend euro. De eenmalige projectkosten voor de invoering bedroegen 182 duizend euro (tot en met 2024). Voor 2025 verwachten we nog 10 duizend euro aan kosten voor de afronding van het project. Deze cijfers geven een realistisch beeld van de kosten en opbrengsten van de invoering en uitvoering van de reclamebelasting.

6. Leerpunten en Verbeterpunten

De tijdsplanning voor de uitvoering was krap. Een van de leerpunten die hierdoor naar voren is gekomen is dat het nog duidelijker vooraf bespreken van de uitgangspunten voor de opnames en duidelijkere instructies voor de opnemers de kwaliteit van de opnames verbeterd zou hebben. Ook een extra controleslag over de resultaten van de opnames zou een betere kwaliteit van de data hebben opgeleverd.

Voor een volgende invoering van een vergelijkbare maatregel is het belangrijk om meer tijd te nemen. Het gehele politieke en maatschappelijke proces vergt tijd en zorgvuldigheid. Door wensen vanuit de raad zijn er aanpassingen doorgevoerd, waardoor de planning verder onder druk kwam te staan.

Het toevoegen van de stap voormeldingen is een verbeterpunt geweest en heeft geleid tot een zorgvuldiger proces. Het verkrijgen van reacties vooraf naar aanleiding van de voormeldingen heeft naar onze inschatting een positief effect gehad op de hoeveelheid en aard van de bezwaren achteraf.

7. Conclusie en Aanbevelingen

De invoering van de reclamebelasting in de gemeente Groningen is conform opdracht gerealiseerd. De verordening is tijdig opgesteld en vastgesteld en de belastingheffing is per 1 januari 2024 gestart. De projectmatige en integrale aanpak, waarbij verschillende disciplines betrokken waren, heeft bijgedragen aan een gestructureerde implementatie. De samenwerking binnen de projectgroep verliep over het algemeen goed. De fasering van de invoering en de toevoeging van een voormeldingstraject hebben gezorgd voor een zorgvuldiger proces dan het oorspronkelijk proces en hebben mogelijk bijgedragen aan het relatief lage aantal bezwaren. Desondanks waren er ook uitdagingen, zoals de tijdsdruk tijdens de uitvoering, de weerstand tegen de reclamebelasting en de interpretatieverschillen bij de opnames, die een goede plek in het proces moesten krijgen.

Voor een verdere optimalisatie van de reclamebelasting doen wij de volgende aanbevelingen:

1. Duidelijkere instructies voor opnames: De kwaliteit van de opnames en controles kan worden verhoogd door vooraf meer aandacht te besteden aan uniforme richtlijnen voor opnemers, en door een extra controleslag over de resultaten in te bouwen.
2. Voormeldingstraject behouden: Het voormeldingstraject bleek effectief en heeft naar onze inschatting bijgedragen aan het lage aantal bezwaren. Deze extra stap heeft gezorgd voor meer zorgvuldigheid en zou structureel moeten worden ingebed bij toekomstige aanslagopleggingen.
3. Zorg voor een effectenmonitoring reclame-uitingen: door de gefaseerde invoering en het door de raad aangenomen amendement is een langere termijn nodig om de effecten van de invoering goed te kunnen meten en vergelijken. Een betrouwbare evaluatie van de effecten is daarom op zijn vroegst naar onze inschatting in 2028 mogelijk.
4. Breng bij wijzigingen in de verordening goed in beeld voor wie dat iets betekent en maak daarop een communicatieplan.

Door deze aanbevelingen toe te passen, kan de efficiëntie en zorgvuldigheid van de reclamebelasting verder worden geoptimaliseerd.